



Política Subnacional en Argentina

Enfoques y problemas



Sebastián Mauro
Victoria Ortiz de Rozas
Martín Paratz Vaca Narvaja
Compiladores

Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación

Rocío Annunziata

El presente trabajo se propone analizar las políticas participativas contemporáneas en el marco de una reflexión sobre los condicionamientos de la escala local para la participación. Mientras que la visión predominante en las teorías de la democracia participativa y en los estudios sobre dispositivos participativos sugieren que el ámbito local es el más adecuado para la participación de la ciudadanía (1), argumentaremos que la mayor escala permite, al contrario, una participación de mejor calidad y politicidad. A la luz de algunas experiencias participativas en Argentina y Brasil (2), y de desarrollos conceptuales innovadores que se han dado en la teoría política recientemente (3), buscaremos mostrar que la participación sólo puede ser deliberativa en aquellos casos en los que es posible articularla con formas de “representación ciudadana”, y por lo tanto, en aquellos casos en los se produce una participación más allá de la pequeña escala (4).

Lo local en las teorías participativas

Las teorías de la democracia participativa sostuvieron que el ámbito más propicio para la participación ciudadana era el ámbito local o barrial - además del lugar de trabajo, la oficina o la fábrica - ya desde fines de los años sesenta. Tal era la postura de Peter Bachrach (1973), Carole Pateman (1970) o Benjamin Barber (1984), por ejemplo. Llamativamente, también autores que eran blanco de las críticas de estas teorías, como Joseph Shumpeter (1983), habrían admitido que, en el ámbito local, los ciudadanos sí podían involucrarse, con conocimiento adecuado y voliciones definidas,

en los asuntos políticos. De hecho, como señala Ramos (2015b) desde la Grecia Antigua, pasando por las teorías de Rousseau o de los Federalistas, se ha sostenido que, a medida que aumenta el tamaño o la escala de la comunidad, se reduce la participación, y, al contrario, a medida que son más reducidos la superficie, la cantidad de ciudadanos o el nivel administrativo, habrá mayores chances de desarrollar procesos participativos.

Las políticas participativas que se pusieron en marcha desde los años noventa, y que se inspiraron indirectamente en las teorías de la democracia participativa, se han justificado también en una vinculación intrínseca que existiría entre lo local y la participación, combinando generalmente descentralización municipal con apertura de instancias participativas para los vecinos (Annunziata, 2013). Los “dispositivos participativos” han sido así generalmente legitimados en virtud de un “saber de la experiencia” atribuido a los vecinos, formulado según la idea de que “nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él”. Se trataría de un saber que es producto del habitar cotidianamente el territorio, el barrio, y de toparse con los problemas repetidamente, que también ha sido denominado en la literatura “saber de uso” (Sintomer, 2008; Talpin, 2008) o “saber local” (Cuny, 2008).

Lo cierto es que la proliferación de dispositivos participativos y el auge de un discurso “participacionista” han ido de la mano con el ascenso paralelo de lo que podría llamarse un discurso “localista” (Annunziata, 2012). El mismo se define como el discurso que hace de la política local el modelo de toda política. Atribuye al ámbito local una serie de rasgos valorizantes que nunca se ponen en cuestión: “lo local” se presenta como el espacio de lo cotidiano, de la singularidad de las vivencias, de los vínculos directos e inmediatos, del contacto, de la accesibilidad, de las identidades más “auténticas”. Y se mantiene, al mismo tiempo, en una indefinición que le permite conservar y cultivar una imagen idealizada. Es por eso precisamente que “lo local” no puede ser concebido como una “objetividad”, como una escala determinada del sistema político o de la vida social. En los argumentos y en las prácticas de los actores políticos, “lo local” tiene como referencia quizá las “provincias”, los “municipios”, el “territorio”,

las “ciudades”, los “barrios”, y se constata que nunca remite verdaderamente al mismo objeto. “Lo local” puede, entonces, significar una escala u otra en una división político-administrativa; y puede también no tener relación con estas divisiones formales, sino en cambio remitir a tal o cual identidad histórica tradicional, o incluso tener límites más difusos como el “territorio”. Pero “lo local” parece ser más merecedor de una imagen idealizada cuando es más local, más singularizado, más específico. Incluso las instancias políticas municipales producen y defienden, como decíamos, procesos de “descentralización” de la escala que ya es la más descentralizada del Estado, dividiendo al territorio en distritos, comunas o unidades administrativas (y en estos procesos es que se asientan generalmente los dispositivos participativos que promueven). Es preciso notar entonces, que “lo local” no es un lugar, un espacio objetivable; es más bien un lazo subjetivo, de acercamiento, de contacto, de proximidad (Annunziata, 2012), que se comprende en relación a algo más lejano, más general, más abstracto o más mediatizado. Se trata, pues, de un lazo de acercamiento que no puede ser fijado en un estado: “lo local” parece siempre poder *devenir más local*. Es esta imposibilidad de objetivarlo lo que ha convertido a “lo local” en el centro de una ideología o discurso “localista”, sobre el que se ha asentado sin dudas la justificación de los dispositivos participativos, retroalimentando a su vez la imagen valorizada de “lo local” como un ámbito por excelencia “participativo”.

Aunque no ha sido frecuente, algunos autores han señalado que la escala local puede estar acompañada de un espíritu particularista y “de campanario” y que la pequeña escala debería ser vista como uno de los principales “límites” de las formas participativas contemporáneas. Por ejemplo, Yves Sintomer ha afirmado en este sentido: “*No podemos negar que un espíritu de campanario tienda a acompañar con mucha frecuencia la participación en la escala micro-local*” (Sintomer, 2003: 9). Loïc Blondiaux comparte esta afirmación cuando sostiene que la escala micro-local contribuye a exacerbar los egoísmos locales y sociales y a avivar las preocupaciones sobre el entorno inmediato (Blondiaux, 2014). Sin embargo, el discurso predominante (especialmente académico, pero también político, podemos agregar) es el que nos habla sobre las ventajas de la pequeña escala para la

participación; éste es un discurso que pocos investigadores convocaron a revisar (Avritzer, 2015), y es como aporte a esta revisión que orientamos las páginas que siguen.

Comparando experiencias participativas de distinta escala

Para observar la influencia de la escala en la participación ciudadana, es interesante comparar los casos más frecuentes en nuestra región, en los que la participación es fomentada en el ámbito micro-local, con otras experiencias latinoamericanas más excepcionales, que han sido pensadas para que la participación ascienda progresivamente en la escala hasta llegar al ámbito nacional. Como ilustración de cada caso, tomaremos el Presupuesto Participativo en Argentina y las Conferencias Nacionales en Brasil, respectivamente. Mientras que en el Presupuesto Participativo resulta difícil que puedan desplegarse prácticas deliberativas, algunas investigaciones constatan para el caso de las Conferencias Nacionales el incremento del potencial deliberativo a medida que se asciende en los niveles, sobre todo al llegar al estadual y nacional.

El Presupuesto Participativo en Argentina

El Presupuesto Participativo se desarrolló por primera vez en Porto Alegre, Brasil, en 1989, otorgando a la ciudadanía la posibilidad de discutir y votar el destino del presupuesto municipal mediante reuniones en asambleas y selección de proyectos. En Argentina fue recién luego de la crisis de 2001 que emergieron las primeras experiencias, en la Ciudad de Buenos Aires y en Rosario. En 2006 comenzó la implementación de esta herramienta en Morón y en 2008 se produjo un crecimiento acelerado hasta llegar a más de cincuenta experiencias en catorce provincias actualmente. En el presente, 29% de la población vive en un municipio con presupuesto participativo (Martínez y Arena, 2013). Las metodologías implementadas en el presupuesto participativo son heterogéneas en el país y los municipios que llevan adelante esta práctica presentan una variedad de signos políticos, o son gobernados por fuerzas de variadas etiquetas.

En general, podemos decir que se trata de un ciclo compuesto por varias etapas¹: en la primera etapa los vecinos plantean sus ideas y preocupaciones en asambleas por barrios; en la segunda etapa se elaboran los proyectos que surgen de esas ideas en asambleas más reducidas para llegar a una lista definitiva que luego se someterá a votación; en la tercera etapa se realiza la votación de los proyectos que suele ser abierta a toda la comunidad; finalmente, el año siguiente el gobierno municipal ejecuta los proyectos. Antes de pasar la votación, la elaboración de los proyectos siempre contempla un momento que se denomina “análisis de factibilidad”, en el que los funcionarios de todas las áreas filtran la lista establecida en las asambleas, definiendo cuáles de los proyectos son factibles y cuáles quedan afuera de la votación. Lo más frecuente, sobre todo en las ciudades de mayor tamaño, es que el dispositivo se apoye, en todas estas etapas, en procesos previos de descentralización municipal, que dividen al territorio en comunas, distritos o barrios. Es en estos espacios que se generan las propuestas, y se seleccionan los proyectos, y el presupuesto asignado es también distribuido en función de un criterio predominantemente territorial.

En las experiencias de Presupuesto Participativo, hemos podido observar una “lógica de fragmentación” que es doble: está dada, por un lado, por el criterio territorial, que prevalece tanto en la concepción de los proyectos y en su votación como en la distribución del presupuesto; y, por otro lado, por las motivaciones de los ciudadanos para participar, que suelen enraizarse en la experiencia cotidiana, en los problemas experimentados a diario en los barrios, y que los conducen a participar en función de “su” proyecto o del proyecto de “su” barrio, frente a los otros ciudadanos que tienen a su vez “sus” proyectos. Al ser invitados los ciudadanos a transmitir los problemas que padecen cotidianamente en su barrio y sus ideas para resolverlos, ocurre con frecuencia que los dispositivos participativos parecen convertirse en “ventanillas de reclamos”; los funcionarios responsables de las instancias participativas se refieren a esto como la “catarsis” de los ciudadanos. Como los ciudadanos participan motivados por una preocupación de su entorno inmediato, de su esquina, de su cuadra, de su barrio, en los intercambios

¹ Seguimos en este punto Annunziata (2013).

y momentos de selección colectiva de proyectos tienden a guiarse por la intención de hacer prevalecer “su proyecto” (Annunziata, 2015).

En estas condiciones, ¿es posible la deliberación? Los ciudadanos se reúnen durante todo el año en asambleas en las que se produce una interacción y una comunicación que tienen que conducir a establecer un listado de proyectos para cada barrio, por lo que podría suponerse que deliberan y así lo asumen muchas veces los análisis. Estas asambleas están siempre coordinadas por algún funcionario del gobierno municipal, ya sea un funcionario territorial o un experto especialista en participación, que el municipio pone a cargo de la coordinación de la herramienta. Los funcionarios ordenan los turnos y las formas de tomar la palabra, establecen el orden del día y las fechas de reunión, regulan los tiempos y, sobre todo, conducen y reconducen la discusión permanentemente, señalando las atribuciones inherentes al gobierno municipal, las superposiciones con políticas públicas o programas que se están implementando, prometiendo mediaciones a favor de los vecinos en temas conflictivos, excusando al gobierno de no haber implementado tal proyecto, etc. Pero es preciso hacer dos observaciones. Por un lado, ¿cuál es el intercambio principal que se da en las asambleas? Si se presta atención a las interacciones, casi la totalidad de los ciudadanos se dirigen más bien al coordinador de la reunión que al resto de los ciudadanos considerados como audiencia. Se trata menos de convencer a los otros, en tanto que oradores, que de plantear una pregunta sobre el rechazo de su proyecto, pedir una explicación, reclamar la ejecución o exigir un monto más elevado y, sobre todo, expresar sus reclamos sobre los problemas que los aquejan cotidianamente. Ya que este es el intercambio principal, intercambio en el que el coordinador de la reunión aparece como el centro de una figura radial al que se le dirigen todos los discursos, estando en posición de escucha de las demandas de los vecinos, no se puede afirmar que se constata una deliberación entre los ciudadanos (Annunziata, 2013).

La segunda observación tiene que ver con el tipo de intervención de los vecinos. Como los mismos se movilizan en función de problemas que padecen cotidianamente, que los afectan personalmente, se acercan al presupuesto participativo buscando que se presente y sea seleccionado “su

proyecto”, que defienden en todas las etapas, como dijimos. Llegar a una lista de proyectos supone un acuerdo de los vecinos, supone llegar, de una u otra forma, a una lista en común. Pero en general es el coordinador de las reuniones quien plantea la forma de llegar a este acuerdo como medio de conciliar las diversas particularidades presentes. De manera que se instala una dinámica de negociación, en la que la solución suele tener una estructura de reparto, con fórmulas como las siguientes: “un proyecto para el barrio del Sr. X, un proyecto para el barrio de la Sra. Y”, o bien “no es posible construir rampas de acceso en todo el barrio, hay que elegir dos calles, y así la Sra. Y podrá tener también su proyecto de erradicación del basural de su esquina”. Por otra parte, la modalidad más frecuente de intervención de los vecinos es el relato y el testimonio, de manera que el lugar que tienen la experiencia y la vivencia singular en el desarrollo de los intercambios es muy significativo. Esta vivencia es narrada, muchas veces, como una experiencia sufrida, transformándose así la actividad de tomar la palabra en una actividad catártica. Los funcionarios suelen subrayar esta dimensión expresiva de la subjetividad y utilizan ellos mismos el término “catarsis” para referirse a lo que hacen los vecinos, al menos en los primeros momentos, en las instancias participativas. Los vecinos hablan con frecuencia en primera persona, compartiendo la narración de su experiencia singular del barrio o de sus problemas particulares (Annunziata, 2013). Esta narración de la experiencia está legitimada por el reconocimiento de un saber ciudadano surgido de la vivencia cotidiana del barrio y del territorio (el “saber de la experiencia” que mencionamos más arriba).

Las Conferencias Nacionales en Brasil

Refiriéndose a investigaciones empíricas desarrolladas en Brasil, en ciudades de distinto tamaño y a través de la comparación entre niveles que permite el original dispositivo de las Conferencias Nacionales (barrial, municipal, estadual y federal), Leonardo Avritzer (2015) ha realizado un diagnóstico que coincide con el que presentamos sobre el Presupuesto Participativo en Argentina: la pequeña escala tiende a producir una forma más estrecha de participación.

Las Conferencias Nacionales brasileñas o Conferencias de Políticas Públicas tienen la singularidad de permitir una participación ciudadana ligada a las decisiones a nivel nacional, de manera que se vuelven una institución vanguardista en la región latinoamericana. Se trata de un dispositivo cuya existencia es de larga data, pero que ha sido revitalizado en Brasil durante los últimos años. De las 125 Conferencias Nacionales que tuvieron lugar entre 1941 y 2012, 89 se dieron durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (Ramos, 2015b). En alguna de las fases de las Conferencias Nacionales ha participado alrededor del 6% de la población de Brasil, entre 2003 y 2012 (Avritzer, 2012b). La incidencia en la toma de decisiones ha sido variada, dependiendo del tema de la conferencia: por ejemplo, ha sido más débil en las áreas de salud y seguridad pública y más fuerte en las áreas de políticas de género y protección alimentaria (Avritzer, 2012b). Las Conferencias Nacionales son convocadas por los distintos ministerios e involucran a actores ciudadanos, expertos sectoriales y representantes del sector público en diversas proporciones².

El ciclo de las Conferencias comienza generalmente por una primera fase municipal³, en la que la participación es libre y abierta, y en la que se eligen las propuestas a debatir en el segundo nivel, del mismo modo que los delegados que participarán en la fase siguiente. La segunda fase corresponde a la fase estadual (una por cada uno de los 27 estados de la federación brasileña), y la participación se limita en ellas a los representantes electos durante las conferencias municipales. En esta instancia se seleccionan las propuestas y los delegados que formarán parte de la última etapa a nivel nacional. En el final del ciclo, durante las conferencias nacionales, se seleccionan las propuestas definitivas a través de la participación de los delegados provenientes de todo el territorio del país.

El análisis de las prácticas sugiere el incremento del potencial delibera-

² El establecimiento de porcentajes de participación de la “sociedad civil” en cada conferencia, junto con los porcentajes de participación fijados para otros actores como asociaciones profesionales o decisores políticos, podría conferirle al dispositivo un carácter corporativo que quedará por indagarse en futuros trabajos.

³ En algunas conferencias se realizan también foros barriales previos a la instancia municipal.

tivo a medida que se asciende en los niveles (*scaling up*), particularmente al llegar al estadual y nacional. En el nivel más local, predomina la informalidad de los intercambios y los argumentos más personales y narrativos, mientras que en los niveles más altos es posible observar cómo incluso las mismas propuestas se defienden con otro tipo de argumentos, con mayor información técnica y legal y mayor grado de generalidad (Avritzer, 2015). Como sostiene Alfredo Ramos (2015b), durante el proceso de las Conferencias Nacionales, se constata un repertorio de saberes que va más allá de los saberes de uso, probando la existencia de una diversidad cognitiva que posibilita una gran eficacia en la participación, más allá de la escala local. En los niveles barrial y municipal el “saber de uso” es el más presente, pero al llegar al nivel estadual aparecen otro tipo de saberes en juego y las experiencias personales van teniendo menos lugar. En efecto, en el nivel estadual, las propuestas que vienen de los niveles precedentes son con frecuencia modificadas, en particular en base a argumentos técnicos, y aparecen además nuevas propuestas. Algunos participantes manifiestan haber cambiado de opinión luego de los debates (Ramos, 2015b). Estos rasgos se intensifican en la etapa nacional, en la que predominan los saberes técnicos, profesionales y normativos (Ramos, 2015b)⁴.

Analizando las Conferencias de Salud y de Mujeres, Ramos y Feres Faria (2013) notan ya un salto cualitativo en la calidad de la deliberación cuando se pasa de las primeras instancias barriales a las municipales. Mientras que en las primeras:

...la dinámica de discusión, en ambos casos, se basó más en experiencias personales a partir de las cuales elaborar propuestas [en las segundas]... la circulación de saberes y aprendizajes y su interacción fue mayor, construyéndose una posición más informada sobre el área en cuestión (...) era más significativo cómo los argumentos utilizados no se referían más a cuestiones barriales o distritales, sino que se trataba de argumentos referidos al municipio como un todo y con argumentos diferentes, más sofisticados técnica y políticamente. (Ramos y Feres Faria, 2013: 52-54).

⁴ Ver también Ramos, Feres Faria y Jerez (2012).

Además, hay que destacar que ya desde las instancias municipales existe un debate sobre el reglamento interno de la conferencia, concerniente a las reglas para seleccionar propuestas, y debatirlas en reuniones plenarias o en grupos de trabajos, y a los criterios de selección de los delegados para la etapa siguiente. Los autores conceptualizan esta posibilidad de discutir el auto-reglamento como “meta-deliberación”. La discusión sobre el reglamento interno se hace más intensa aún en la fase estadual, y en la fase nacional, las conferencias en sí mismas son complementadas con debates electrónicos y diálogos con expertos (en el caso de las de Salud). Sobre las formas de intervención ciudadana en la fase nacional, los autores concluyen:

...las justificaciones esgrimidas se basaban en argumentos técnicos y políticos, orientados a la resolución de problemas nacionales y no tanto a cuestiones locales o regionales. El intercambio de argumentos llevó a parte de los actores presentes a modificar sus preferencias iniciales... (Ramos y Feres Faria, 2013: 58).

A diferencia del Presupuesto Participativo, las Conferencias Nacionales permiten salir de la escala local, y al hacerlo, vemos que permiten también cambiar el registro de las intervenciones, yendo más allá del “saber de la experiencia”. Los ciudadanos participantes, en particular los delegados, no pueden hacer una exclusiva defensa de “sus proyectos”, y se ven confrontados a las propuestas surgidas de otros territorios, del mismo modo que a la posibilidad de modificar las propuestas en función de nuevos argumentos. Es decir, lo que demuestran las Conferencias Nacionales, es que los ciudadanos se encuentran en mejores condiciones para deliberar en la medida en que se articula la participación con la representación.

Representantes ciudadanos

Es interesante considerar el campo de reflexión que se está abriendo en las teorías de la representación, mediante lo que se ha denominado el enfoque de la “pluralización de la representación” (Avritzer, 2012a, 2015; Ramírez y Espinosa, 2012), el debate de la “reconstrucción de la represen-

tación” (*reconstructing representation*) (Avritzer, 2012a), el “ensanchamiento de la representación” (Abellán Artacho, 2013), o el “giro representativo” (Ramos, 2015a). Estos desarrollos teóricos innovadores buscan conceptualizar las formas no-electorales de representación, en particular, las formas de “representación ciudadana”.

Urbinati y Warren (2008) analizan con la categoría de “representantes ciudadanos” los foros deliberativos en los que los ciudadanos son invitados a debatir y producir una opinión esclarecida sobre un tema que les es propuesto. Comúnmente, se los conoce en la literatura como “dispositivos de mini-públicos” y tienen versiones diferentes como los “jurados ciudadanos”, los “paneles ciudadanos”, los “sondeos deliberativos”, etc. (Blondiaux, 2014). El principio de su constitución es que los ciudadanos no son electos pero sí son seleccionados, por lo general mediante técnicas estadísticas que buscan garantizar cierta “representatividad” de la población⁵.

Lo más significativo del planteo de Urbinati y Warren con respecto a esta forma de representación no-electoral es que produce un giro con respecto a las teorías de la participación. Los autores afirman:

⁵ Lo que se busca con estos dispositivos es que un grupo de “profanos”, es decir, de ciudadanos comunes, sin ningún conocimiento experto, produzcan una opinión esclarecida y deliberada sobre una elección que debe hacerse en un contexto de incertidumbre, generalmente socio-técnica o científico-ética (como el cambio climático, la contaminación, los organismos genéticamente modificados, o las nanotecnologías). El grupo se constituye de entre quince y veinte ciudadanos, seleccionados por sorteo, y a los que se les pide que entren en un proceso de formación a lo largo de varias sesiones, para luego producir una opinión en conjunto sobre la cuestión que se les plantea. Las sesiones de formación pueden durar varios fines de semana, durante los cuales los ciudadanos seleccionados, guiados por un comité de personalidades independientes o especialistas en participación, revisan la información que les es proporcionada, discuten con expertos invitados por ellos mismos y discuten entre sí. Pueden realizarse a escala local o nacional, pero siempre se trata de grupos reducidos. Estos dispositivos tienen un carácter fuertemente artificial y experimental y no es casual que en el diseño de cada una de sus variantes haya intervenido algún científico social o algún centro de investigación. Se parecen en mucho a ciertas técnicas de investigación en ciencias sociales o en marketing, como los grupos focales. Pero lo que sobresale como principio es la idea de que los ciudadanos comunes, los profanos, pueden aportar una opinión esclarecida y una racionalidad valiosa sobre cuestiones que muchas veces sobrepasan a los políticos o a los expertos. Algunos de ellos se inspiran directamente en las teorías de la democracia deliberativa y buscan poner a prueba sus presupuestos, como el célebre “sondeo deliberativo” de James Fishkin (1997).

Mientras que estas formas representativas son típicamente categorizadas como participativas, democracia directa, o compromiso ciudadano, estos términos resultan engañosos porque sólo un muy pequeño porcentaje de ciudadanos se ven activamente involucrados en un dispositivo determinado. Las propiedades más importantes de estas formas de participación ciudadana, pensamos, son representativas. Pocos ciudadanos actúan activamente como representantes de otros ciudadanos. Lo que es más interesante sobre estas nuevas formas es que tienen el potencial de representar discursivamente opiniones esclarecidas y voces que no se encuentran necesariamente representadas ni mediante la democracia electoral ni mediante el agregado de los representantes auto-autorizados en la esfera pública (Urbinati y Warren, 2008: 405).

Es posible extender la noción de “representantes ciudadanos” que Urbinati y Warren identifican con los dispositivos de mini-públicos a los “dispositivos participativos” en general, o instituciones participativas, como las denomina Avritzer (2015). En efecto, los trabajos inspirados en experiencias latinoamericanas (Lüchmann, 2007; Avritzer, 2015; Ramos, 2015a; Almeida, 2014; Peruzzotti, 2013) entre las que no son habituales los dispositivos deliberativos de mini-públicos, abordan las formas ciudadanas de representación, a la luz de mecanismos que convocan a la participación voluntaria de la ciudadanía para el tratamiento de problemas generalmente ligados a la gestión del territorio y las políticas públicas. En particular, Ramírez y Espinosa (2012), movilizan este enfoque para abordar el dispositivo participativo ecuatoriano denominado “Silla Vacía”, que permite a un conjunto de ciudadanos-representantes participar con voz y voto en las sesiones de los concejos municipales.

Desde el punto de vista teórico y práctico, conceptualizar formas de representación no electoral, ha abierto varios caminos de exploración: la pregunta por los distintos modos de autorización y sus justificaciones, los desafíos de la rendición de cuentas para los representantes ciudadanos, la pregunta por qué vienen a representar los representantes ciudadanos (si

grupos sociales, territorios, o temas), la relación entre representaciones ciudadanas y la exigencia de consenso⁶, etc. Pero es particularmente interesante esta perspectiva en lo que respecta a la cuestión de la participación y la escala que nos atañe aquí.

Para las llamadas “teorías de la democracia participativa”, como dijimos al comienzo, la participación ciudadana nunca pareció posible a escala nacional, ámbito en el que la representación era una suerte de inevitable, sino que quedaba restringida a los pequeños ámbitos vinculados a la cotidianeidad (el lugar de trabajo, el ámbito educativo, y sobre todo el barrio). Pero, si podemos pensar la participación ciudadana como formas de representación, o podemos incluso combinar la participación y la representación, se hace posible también disolver la frontera que ha separado los espacios propios de la una y los espacios propios de la otra en la teoría política hasta el presente.

Las innovaciones conceptuales recientes en el campo de la teoría de la representación inauguran una nueva senda para pensar la integración entre la participación, y la representación, un camino distinto al “complemento simple” que, podríamos decir, predomina en la literatura. Para la visión del complemento simple, el ámbito local vendría a ser el participativo y deliberativo y el ámbito nacional sería inherentemente representativo, y de este modo existiría una “complementariedad” entre participación y representación. Pero es posible desarmar esta forma simplificada de establecer la complementariedad entre participación y representación; concibiendo más bien una *imbricación* en permanente movimiento. El ámbito local no es necesariamente más participativo; a medida que se aumenta en la escala de la representación, la deliberación pareciera ser más profunda y la participación más democrática. El caso de las Conferencias Nacionales muestra que nada nos impide pensar que las instituciones participativas que convocan a los ciudadanos comunes puedan vincularse con la toma de decisiones a niveles más altos. Pero, al mismo tiempo, esta participación integrada con las instituciones representativas nacionales, por ejemplo, va a generar en su interior nuevas formas de representación. Es decir, a me-

⁶ Ver Sintomer (2013).

dida que se aumenta en la escala, se hacen necesarias las formas de representación ciudadana más complejas y consistentes, mediante la selección de delegados para instancias superiores.

Si retomamos la comparación de experiencias, podemos imaginar diversas figuras representativas para cada una de ellas, ambas basadas en primera instancia en el voluntariado y no en la selección aleatoria de participantes. En los Presupuestos Participativos, los participantes vienen a representar la perspectiva de los “ciudadanos comunes” de la mano de una legitimidad de la cotidianeidad; sin embargo tienden a representarse a “sí mismos”, a “sus proyectos” o a “su barrio”; tienden a “auto-representarse”, ya que generalmente la participación está identificada con el reclamo y centrada en la experiencia singular. No representan (no tienen la oportunidad por el propio diseño institucional y las prácticas habituales) a otros vecinos con otros proyectos y problemas. En las Conferencias Nacionales, en cambio, no es sólo la existencia de una selección de delegados - que en muchos Presupuestos Participativos también existe con reglas más o menos informales - sino sobre todo el cambio de escala, lo que hace emerger “representantes ciudadanos” que deben ser portavoces de intereses e ideas que no necesariamente ni exclusivamente son los propios. En efecto, los representantes ciudadanos en las conferencias pueden estar representando a todos los barrios de un municipio, o a todos los municipios de un estado; al mismo tiempo, pueden modificar las propuestas que llegan a sus manos, teniendo que agrupar las problemáticas similares, e incorporar nuevas propuestas, como puede observarse en la figura 19.

Figura 19: Dinámicas participativas en los Presupuestos Participativos y Conferencias Nacionales

	Presupuestos Participativos	Conferencias Nacionales
Escala	Local y con criterio territorial predominante	De lo Local a lo Nacional

Forma de los intercambios	No deliberativos Testimonios en primera persona; interacción radial con los funcionarios; negociación	Deliberativos y meta-deliberativos Argumentos generales; transformación y unificación de propuestas; discusión de las reglas del juego
Saberes implicados y reivindicados	Saber de la experiencia, saber de uso o saber local	Saberes técnicos, legales, profesionales y políticos
Figuras de la representación	Vecinos representantes de “sí mismos”	Representantes ciudadanos surgidos de procesos de delegación

Fuente: elaboración propia.

Palabras finales: la representación como condición de la deliberación

Tanto las experiencias que hemos brevemente mencionado como las innovaciones conceptuales en la teoría de la representación nos habilitan a pensar también la relación entre la representación y la posibilidad de la deliberación en la participación ciudadana. Sin aferrarnos a todas las -excesivas- exigencias normativas de las más clásicas “teorías de la democracia deliberativa” (Habermas, 1998; Elster, 2001; Cohen, 2007; Girard y Le Goff, 2010), la deliberación supone, por lo menos, que exista la intención de persuadir al otro, y que el otro esté dispuesto a cambiar de posición (Manin, 2011). Según los modelos denominados “retóricos”, la deliberación incluye registros emocionales, figurativos, y el recurso a la narración y al testimonio; no requiere que su objetivo sea consensualista y tiene en cambio con frecuencia un carácter agonístico (Young, 2002; Garsten, 2006; Blondiaux, 2008; Urfalino, 2013); pero, para que se produzca un intercambio, sí parece necesario poder imaginar la perspectiva desde la que el otro se comunica. Como condición mínima, la deliberación

exige el “ponerse en el lugar del otro”, es decir: exige actuar como “representante”⁷. Pareciera entonces, y así lo muestra la experiencia del Presupuesto Participativo, que sobre las cuestiones inmediatas no es posible una verdadera “deliberación” ciudadana. Una de las principales limitaciones de las prácticas participativas que no van más allá de la escala barrial o municipal es que no pueden dar lugar a la deliberación en sentido fuerte, porque ésta implica la posibilidad de confrontar la propia experiencia con la experiencia de los otros. En este sentido, las Conferencias Nacionales de Brasil se revelan como uno de los dispositivos participativos más interesantes de la región para observar las posibles articulaciones entre escala y deliberación, por un lado, y entre representación y deliberación, por otro, y de este modo para reelaborar, más allá de este dispositivo específico, las conceptualizaciones sobre la participación ciudadana deliberativa.

Como vimos más arriba, la pequeña escala favorece la inscripción de los intercambios ciudadanos en la lógica del “saber de la experiencia”. Este “saber de la experiencia” se transmite mediante el testimonio, el relato de las vivencias en primera persona. Pero una deliberación profunda supone poder tratar cuestiones complejas y decisiones significativas, y en este aspecto está íntimamente ligada a la escala de la participación. Aunque gran parte de la literatura que se inscribe en las teorías de la democracia deliberativa consideraría que la deliberación sólo es posible en el marco de los denominados “mini-públicos” con condiciones experimentales muy estrictas y cuidadas, cabe pensar, en cambio, que únicamente cuando las cuestiones son complejas, e implican cierto grado de representación, puede haber una deliberación verdadera (Avritzer, 2015).

Es precisamente por medio de la representación, entendida en el sentido de la representación de otros, que en los dispositivos participativos puede producirse alguna forma verdadera de deliberación. Como recuerdan Urbinati y Warren: *“La representación, cuando está conectada con la reflexividad y la participación ciudadana, evoca y focaliza el nacimiento de la política, a través de individuos que trascienden la inmediatez de sus*

⁷ Exige una suerte de “mentalidad ampliada” kantiana o de “sentido común” arendtiano (Kant, 1991; Arendt, 2004).

intereses, la experiencia biográfica, y las ataduras o pertenencias sociales y culturales, y amplían su juicio político sobre sus opiniones y las de los demás” (Urbinati y Warren, 2008: 401). Esto se facilita en los procesos en los que existe una selección de delegados que deben representar a los ciudadanos que los eligieron en escalas mayores, de modo que las condiciones de una buena representación ciudadana tienden a coincidir con las condiciones de una participación verdaderamente deliberativa. Lo dicho hasta aquí nos lleva a proponer un fuerte cambio de enfoque sobre lo local en la participación: en lugar de concebir a lo local como el ámbito más propicio para la participación, es necesario verlo como un factor limitante de las potencialidades representativas, deliberativas y políticas de la ciudadanía.

Pero podemos incluso retomar la idea que mencionamos al comienzo según la cual lo local se constituye como una relación más que como una escala o ámbito objetivo. Si lo local es un vínculo, una instancia relativa a otra instancia menos local, no deberíamos concluir entonces que existen espacios, niveles o escalas determinados en los que la deliberación sí puede producirse. Por ejemplo, no deberíamos concluir que la deliberación no es posible a nivel barrial pero sí a nivel provincial o estadual. Es más bien el cambio de escala, la interacción entre escalas, lo que complejiza los temas a tratar, incorpora perspectivas que no son las propias, obliga a movilizar argumentos inclusivos de otras experiencias, etc; es decir, es el cambio de escala el que convoca a los participantes a actuar en tanto que representantes y de este modo, a deliberar.

Bibliografía

- ABELLÁN ARTACHO, P. (2013) “Representación política y democracia. Aportaciones desde la Teoría de la Representación en los últimos diez años”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 33, noviembre de 2013.
- ALMEIDA, D. (2013) “A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil”, en *RBCS*, vol. 28, N° 82, junio de 2013.
- ALMEIDA, D. (2014) “Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil”, en *Opinião Pública*, vol. 20, N° 1, abril 2014, Campinas.

- ANNUNZIATA, R. (2012) “La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires”, Tesis para el Doctorado en Estudios Políticos, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 9 de marzo de 2012.
- ANNUNZIATA, R. (2013) “Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del Presupuesto Participativo”, Revista *Estudios Políticos* N°43, diciembre de 2013, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia.
- ANNUNZIATA, R. (2015) “Ciudadanía disminuida: la idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos.”, en *Temas y Debates*, UNR, en prensa.
- ARENDT, H. (2004) [1958] “La condición humana”, Paidós, Buenos Aires.
- AVRITZER, L. (2012a) “Democracy beyond Aggregation: the Participatory Dimension of Public Deliberation”, en *Journal of Public Deliberation*, vol 8. Issue 2.
- AVRITZER, L. (2012b) “National Conferences in Brazil. A New Participatory Political Model”, en *bookandideas.net*, 28 de septiembre de 2012.
- AVRITZER, L. (2015) “Los desafíos de la participación en América Latina”, Prometeo, Buenos Aires.
- BACHRACH, P. (1973) [1967] “Crítica de la teoría elitista de la democracia”, Amorrotu editores, Buenos Aires.
- BARBER, B. (1984) “Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age”, University of California Press.
- BLONDIAUX, L. (2008) “Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines”, en *Raisons politiques*, vol. 2 n° 30.
- BLONDIAUX, L. (2014) “El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa”, Prometeo, Buenos Aires.
- BROWN, M. (2006) “Survey Article: Citizen Panels and de Concept of Representation”, en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, n° 2.
- COHEN, J. (2007) “Deliberación y legitimidad democrática”, en Melero, M. (coord.) *Democracia, deliberación y diferencia*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- CUNY, C. (2008) “Figures et savoirs du ‘profane’ dans un secteur de grands ensembles de l’est de Berlin”, en T. Fromentin y S. Wojcik (eds.) *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L’Harmattan, París.
- ELSTER, J. (2001) [1998] “La democracia deliberativa”, Gedisa, Barcelona.
- FISHKIN, J. (1997) “The voice of the people. Public opinion & democracy”, Yale University Press, New Haven, Londres.
- GARSTEN, B. (2009) “Saving persuasion: a defense of rhetoric and judgment, Cambridge”, Harvard University Press.

- GIRARD, C. Y A. LE GOFF (2010) “La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux”, Hermann, Paris.
- HABERMAS, J. (1998) [1992] “Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso”, Trotta, Madrid.
- KANT, I. (1991) “Crítica del juicio”, Espasa Calpe, Madrid.
- LÜCHMANN L., (2007) “A representação no interior das experiências de participação”, en *Lua Nova*, (70).
- MANIN, B. (2011) “Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion”, en *Raisons Politiques*, N° 42, 2011/2.
- MARTÍNEZ, C. Y E. ARENA (2013) “Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Buenos Aires.
- PATEMAN, C. (1970) “Participation and democratic theory”, Cambridge University Press, Cambridge.
- PATEMAN, C. (2012) “Participatory Democracy Revisited”, *APSA Presidential Address*, 10 (1).
- PERUZZOTTI, E. (2013) “Reflections on the 'Representativeness' of civil society organizations. An analysis of recent Latin American trends”, en MacKinnon, M. y Feoli, L (comps): *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies*, Routledge.
- RAMÍREZ, F. Y A. ESPINOSA (2012) “Ocupando la silla vacía, Representación y participación en el tránsito postconstitucional del Ecuador”, *Cuadernos del Cendes* (81).
- RAMOS PÉREZ, ALFREDO; FERES FARIA, CLAUDIA Y JEREZ, ARIEL (2012) “Las Conferencias Nacionales en Brasil: hacia un espacio híbrido de participación y deliberación en la conformación de esferas públicas nacionales”, ponencia presentada en el *XXII Congreso Mundial de Ciencia Política, IPSA*, Madrid.
- RAMOS, A. (2015a) “El giro representativo: de la pluralización a la efectividad representativa”, mimeo.
- RAMOS, A. (2015b) “Les Conférences Nationales de politiques publiques au Brésil. Un tournant épistémologique du saut d'échelle de la démocratie participative”, en prensa.
- RAMOS, A. Y FERES FARIA, CLAUDIA (2013) “Las conferencias de políticas públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 32, julio de 2013.
- SCHUMPETER, J. (1983) [1942] “Capitalismo, socialismo y democracia”, Orbis/Hyspamerica, Buenos Aires.
- SINTOMER, Y. (2003) “Cinq défis de la démocratie participative”, en *Territoires*, n° 434, enero de 2003.
- SINTOMER, Y. (2008) “Du savoir d'usage au métier de citoyen?”, en *Raisons Politiques*, París, Vol. 3, N° 31.
- SINTOMER, Y. (2013) “Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », en *Raisons Politiques*, N° 50, 2013/2, Presses de Science Po.

- TALPIN, J. (2008) “Mobiliser un savoir d’usage. Démocratisation de l’espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif”, en T. Fromentin y S. Wojcik (eds.): *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L’Harmattan, París.
- URBINATI, N. Y M. WARREN (2008) “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, en *Annual Review of Political Science* (11), p. 387-412.
- URFALINO, P. (2013) “Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva”, Prometeo, Buenos Aires.
- WARREN, M. (2008) “Citizen representatives”, en Warren, Mark y Pearse, Hilary (editores): *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens’ Assembly*, Cambridge University Press.
- YOUNG, I.M. (2002) “Inclusion and Democracy”, Oxford University Press, Nueva York.